



Зонирование и вещные права на земельные участки: поиск баланса публичного и частного интересов

Майборода В. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления, Санкт-Петербург, Российская Федерация

E-mail: victormaiBORODA@yandex.ru

Аннотация

Введение: современное правовое регулирование территориальных зон в Российской Федерации характеризуется сложным переплетением публично-правовых и частноправовых элементов. Эволюция земельного законодательства последних десятилетий привела к формированию уникальной модели, сочетающей в себе элементы различных правовых систем и исторических традиций. В настоящей статье предпринимается попытка концептуального осмысления сложившейся системы через выдвигаемую концепцию трехэлементной модели правового режима территориальной зоны. Эта модель отражает переходное состояние российского земельного права, балансирующего между советским наследием и стремлением к рыночным отношениям.

Методология и материалы: исследование базируется на комплексном анализе законодательства, правоприменительной практики и историко-правовых традиций. В качестве методологической основы используется системный подход к изучению правового режима территориальных зон, включающий сопоставительный анализ элементов публичного и частного права. Особое внимание уделено концептуальному моделированию, позволяющему выявить ключевые компоненты и особенности функционирования правового режима в рамках трехэлементной модели.

Результаты исследования и их обсуждение: в ходе исследования выявлено, что правовой режим территориальной зоны состоит из трех взаимосвязанных элементов, каждый из которых отражает свою правовую природу и оказывает влияние на правовой статус территории. Эта модель демонстрирует сложное переплетение публично-правовых ограничений и частноправовых институтов, что объясняет уникальность российского подхода. Отмечена доминанта публичных интересов в регулировании земельной собственности, которая сохраняется в силу исторических и социально-правовых условий.

Выводы: для дальнейшего совершенствования правового регулирования территориальных зон необходимо признать особую природу земельной собственности в России, где публичные интересы традиционно преобладают над частными. Развитие правовой модели должно учитывать эту специфику, обеспечивая сбалансированное сочетание институтов и норм, отражающих переходное состояние земельного права. Понимание трехэлементной модели открывает новые возможности для системного реформирования законодательства с учетом исторических традиций и современных вызовов.

Ключевые слова: право собственности; право владения; право пользования; вещные права; земельные участки; территориальная зона; функциональное зонирование; цифровизация учета; недвижимое имущество.

Для цитирования: Майборода В. А. Зонирование и вещные права на земельные участки: поиск баланса публичного и частного интересов // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2026. № 1 (27). С. 173–183. EDN: ZJVQXS

The article was submitted: 26.06.2025
Last review received: 04.10.2025
The article accepted for publication: 11.11.2025

Zoning and Proprietary Rights to Land Plots: Finding a Balance of Public and Private Interests

Viktor A. Mayboroda

Russian Presidential Academy of National and Public Administration, North-West Institute of Management, Saint Petersburg, Russian Federation

E-mail: victormaiboroda@yandex.ru

Abstract

Introduction: The modern legal regulation of territorial zones in the Russian Federation is characterized by a complex interweaving of public and private law elements. The evolution of land legislation in recent decades has led to the formation of a unique model that combines elements of different legal systems and historical traditions. This article attempts to conceptually comprehend the existing system through the concept of a three-element model of the legal regime of a territorial zone. This model reflects the transitional state of Russian land law, balancing between the Soviet legacy and the desire for market relations.

Methodology and materials: The study is based on a comprehensive analysis of legislation, law enforcement practice and historical and legal traditions. As a methodological basis, a systematic approach to the study of the legal regime of territorial zones is used, including a comparative analysis of the elements of public and private law. Particular attention is paid to conceptual modeling, which enables to identify the key components and features of the functioning of the legal regime within the framework of the three-element model.

Research results and their discussion: In the course of the study, it is revealed that the legal regime of a territorial zone consists of three interrelated elements, each of which reflects its legal nature and affects the legal status of the territory. This model demonstrates a complex interweaving of public law restrictions and private law institutions, which explains the uniqueness of the Russian approach. The dominant of public interests in the regulation of land ownership, which is preserved due to historical and socio-legal conditions, is noted.

Conclusions: In order to further improve the legal regulation of territorial zones, it is necessary to recognize the special nature of land ownership in Russia, where public interests traditionally prevail over private ones. The development of the legal model should take into account this specificity, ensuring a balanced combination of institutions and norms reflecting the transitional state of land law. Understanding the three-element model opens up new opportunities for systemic reform of legislation, considering historical traditions and modern challenges.

Keywords: property rights; right of possession; right of use; proprietary rights; land plots; territorial zone; functional zoning; digitalization of records; real estate.

For citation: Mayboroda, V. A. (2026) Zoning and Proprietary Rights to Land Plots: Finding a Balance of Public and Private Interests. *Theoretical and Applied Law*. No. 1 (27). Pp. 173–183. (In Russ.)

Введение

В современной России регулирование территориальных зон осуществляется на основе правовых норм, которые представляют собой сложное сочетание как публично-правовых, так и частноправовых

составных частей. Это переплетение становится порой настолько сложным, что путеводный принцип их разделения (*Jus publicum est quod ad statum rei Romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem*)¹ бывает трудно применить на практике. Особое значение это обстоятельство стало приобретать в формировании норм и правил, регулирующих порядок использования, защиты и развития конкретных территорий. За последние десятилетия законодательство в области земельных отношений претерпело значительные изменения. Эти изменения стали результатом исторического развития, экономических и социальных трансформаций, что, в свою очередь, повлияло на создание весьма уникальной и многоаспектной модели регулирования.

Данная модель территориального правового режима объединяет в себе черты и принципы различных правовых систем, а также отражает особенности национальной исторической практики управления землей и территорией. Такое сочетание различных правовых традиций сформировало комплексный подход к регулированию земельных и территориальных отношений, который можно рассматривать как синтез, обеспечивающий гибкость и адаптивность законодательства в условиях современных вызовов.

В рамках настоящей статьи предпринята попытка не просто описать существующее состояние правового регулирования, а концептуально осмыслить и проанализировать его структуру и особенности. Для достижения этой цели автор выдвигает и рассматривает новую теоретическую модель, именуемую трехэлементной моделью правового режима территориальной зоны. Эта модель позволяет систематизировать знания о правовом статусе территорий, выделить ключевые составляющие и понять взаимосвязи между ними, что способствует более глубокому пониманию и дальнейшему развитию правового регулирования в данной сфере.

Методология и материалы

Исследование основано на использовании комплексной методологии, сочетающей междисциплинарный подход, анализ действующего российского и зарубежного законодательства, а также правоприменительной практики в области вещных прав и территориального зонирования земельных участков. В качестве ключевых методов применялись системный анализ, сравнительно-правовой и историко-правовой методы, а также элементы формально-юридического и телеологического (целевого) анализа законодательства и судебных решений. Особое внимание уделялось выявлению закономерностей формирования баланса публичных и частных интересов с учетом эволюции земельного права, особенностей российской государственно-правовой традиции и влияния на нее зарубежных правовых институтов (в том числе германского и англо-американского права).

В качестве эмпирической базы были использованы федеральные законы Российской Федерации, Градостроительный и Земельный кодексы РФ, официальная судебная практика судов, решения Конституционного Суда РФ, статистические и докладные материалы Росреестра, а также доктринальные публикации и монографии по российскому, римскому и зарубежному публичному и частному (вещному) праву. Анализ дел осуществлялся с использованием официальных картотек арбитражных и конституционных дел, открытых баз данных, а также научных работ по проблематике цифровизации учета недвижимости и прав на землю.

Результаты исследования и их обсуждение

1. Право опосредованного владения публично-правовым субъектом: пределы и гарантии

Норма пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации о давностном владении открывает возможность к пониманию института владения как возможного к расщеплению — владению непосредственному и владению опосредованному. Непосредственный владелец — это тот, кто открыто

¹ Дигесты Юстиниана. Т. 2 / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. 2-е изд. М.: Статут, 2008. С. 83.

и добросовестно владеет, а опосредованный — тот, кто имеет регистрацию права, в состав которого входит и право владения. Такого рода рассуждения сформированы вследствие несостоявшейся реформы права владения в 2012 году, законопроект которой исходил из неделимости владения. Но практика правоприменения всё равно рецептировала деление владения на непосредственное и опосредованное. Например, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 сентября 2023 года № А63-1743/2022, в котором этот институт выступил мотивировочной частью².

Классическое римское право видело владение в качестве господства над вещью, при этом юристы различали цивильное владение (*possessio civilis*), оно же — титульное, и посредственное владение, то есть владение вещью посредниками, без воли владеть ею как собственной (*tenerere*). В более поздний период была сформулирована возможность владения правом *juris quasi possessio* (как бы владение). Его предметом было право, которым пользовался владелец в отношении вещи, не принадлежащей ему на праве собственности. Именно это отступление от материалистичности понимания владения (*non potest duobus sedere super uno*) и выступило причиной для понимания владения уже в новое время³. При этом считается, что воспринятым в отечественную гражданскую доктрину является положение германской правовой системы⁴. Фактически это не так. Опосредованное владение земельным участком есть институт древнего иудейского права, так называемого права Моисея, согласно которому земли Ханаанские были распределены между коленами Израилевыми (исключение составило колено Израилево кохеним, колено Коинов), а в «юбилейный год будет это для вас, и возвратитесь вы каждый к своему владению» (Левит 25:13, 27:17-24, Числа 36:4)⁵. Предписание закрепляло возврат из любого чужого владения земель, закрепленных за соответствующим коленом в его фактическое владение в 50-й (юбилейный) год. Поразительно, но норма в российском земельном законе о максимальном сроке аренды земель публичной собственности в 49 лет (пп. 2, 11 и 17 п. 8. ст. 39.8 Земельного кодекса Российской Федерации) — это рецептированная норма древнего иудейского права, что собственно и является основанием для выдвинутого в настоящей работе утверждения.

Вновь указывая на несостоявшуюся реформу владения в отечественной цивилистике, отметим, что п. 1.5 разд. IV Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации очень кратко: «Нет необходимости закреплять в ГК так называемое двойное владение — опосредованное и непосредственное <...> Отказ от опосредованного владения и держания позволит упростить применение владельческой защиты»⁶.

При этом не будем забывать, что из специального закона (*lex specialis derogat generali*), а именно из п. 2 ст. 9, 10 и 11 Земельного кодекса Российской Федерации следует, что правомочия публичного собственника указаны как «управление и распоряжение земельными участками, находящимися в <...>» соответствующей публичной собственности. Эти правомочия не эквивалентны классической триаде владения, пользования и распоряжения. Говоря прямо — у публично-правового собственника в отношении земель и земельных участков вообще нет правомочия владения. Ни непосредственного, ни опосредованного. Оно заменено на управленческое, публичное, административное по своей природе правомочие.

При изложенных обстоятельствах сложившийся институт опосредованного владения и его правоприменительная практика, основанная на позиции судейского нормотворчества, нуждается в дальнейшем совершенствовании, которое может быть реализовано в закреплении разделенного владения в строго определенных случаях в материальном законе, регулирующем данные правоотношения.

² Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/d725475e-bc15-4948-9e08-8c465d51ad1a> (дата обращения: 26.06.2025).

³ Разуваев Н. В. Римское частное право: история и система: учебник. М.: Директ-Медиа, 2025. С. 189–190.

⁴ Симицын С. А. К проблеме владения правом в российском, германском и австрийском гражданском праве // Законодательство. 2010. № 10. С. 74. EDN: TAMJGX

⁵ Цит. по: Ресурс «Библия онлайн». URL: <https://bible.by/tsk/3/25/13/> (дата обращения: 18.06.2025).

⁶ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 11.

2. Публично-правовые предписания как основа зонирования (на примере градостроительных регламентов в правилах землепользования и застройки)

С 01 марта 2026 года вступят в силу положения Федерального закона от 31.07.2025 № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Эти положения универсализируют институт зонирования, а вид разрешенного использования как имманентная юридическая характеристика объекта гражданского оборота — земельного участка — интегрируется непосредственно в земельное законодательство. Ранее данная характеристика носила только градостроительный характер.

Влияние зонирования на правовой режим земельных участков следует рассматривать как ограничение субъективного права пользования земельным участком. Законодательство Российской Федерации пошло по пути построения классификаторов видов использования, что находит свое отражение в системе видов разрешенного использования земельных участков (далее — ВРИ). Возникновение этих ограничений осуществляется на стадии территориального планирования и далее правовое закрепление получает в градостроительном регламенте. Устойчивая правовая связь между планированием территориального развития и следующим за планированием установлением правового режима земельных участков и объектов недвижимости на них выявлена Верховным Судом Российской Федерации в телеологическом осмыслении материально-правового регулирования данных отношений⁷. В последующем законодатель имплементировал новеллу статьи 28.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации, которой смысловое единство территориального планирования и градостроительного зонирования трансформировано уже в единство нормативно-правовое.

Градостроительный регламент, согласно ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, устанавливает основные, условно разрешенные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Определение назначения использования территории функциональных зон с учетом взаимосвязей функциональных, территориальных зон и видов разрешенного использования земельных участков отражено в приложении № 6 к Методическим рекомендациям по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений. Данный документ представляет собой так называемую «кросс-таблицу», устанавливающую соответствие между функциональными зонами, определяемыми в документах территориального планирования, и территориальными зонами с установленными для них видами разрешенного использования.

Однако классификатор ВРИ земельных участков использует подход экономический, то есть принимает во внимание вид экономической деятельности, но теряет из вида деление земель согласно целевому назначению, то есть делению на категории. Ярким примером такого явления могут служить земли аграрных вузов страны, имеющие в составе своих территорий опытно-учебные земли, то есть те земли, на которых происходит обучение будущих агрономов и животноводов. Такого рода вузов в стране по подсчетам автора — 15, учебных земель за ними закреплено (право постоянного бессрочного пользования) — порядка 25,5 тыс. га⁸. А такого ВРИ как «опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования» (п. 4 ст. 79 Земельного кодекса Российской Федерации) Приказ Федеральной службы государственной

⁷ Пункт 57 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2018): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018 г. Доступ из ИПП «ГАРАНТ.РУ». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72005026/> (дата обращения: 10.10.2025).

⁸ Майборода В. А., Майборода Э. Т. Статус земель аграрных учебных заведений России // Аграрное и земельное право. 2025. № 3. С. 193. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_3_192. EDN: PNEHTE

регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» не предусматривает.

Устранение такого рода противоречий между двумя укладами (советским с делением на категории и рыночным с зонированием) происходит за счет института условно разрешенного вида использования земельных участков. Процедура получения разрешения на условно разрешенный вид использования, предусмотренная ст. 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, включает проведение общественных обсуждений или публичных слушаний, что создает дополнительные административные барьеры для правообладателей. Классификатор ВРИ земельных участков содержит 155 видов разрешенного использования, сгруппированных в 14 разделов. При этом каждый вид имеет свое описание, которое не всегда однозначно трактуется правоприменителем. Например, вид «Магазины» (код 4.4) включает размещение объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м. Именно в таком случае и работает институт условно разрешенного ВРИ.

Градостроительное зонирование как инструмент регулирования использования территории имеет свои корни в американской практике начала XX века. Знаковым стало дело *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* (1926), в котором Верховный Суд США признал конституционность зонирования как реализацию административного полномочия государства⁹. В российской практике градостроительное зонирование получило развитие с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации в 2004 г. Однако заимствование зарубежного опыта без учета особенностей российской правовой системы и традиций землепользования привело к многочисленным коллизиям. Проблема усугубляется тем, что градостроительный регламент не учитывает динамику экономического развития территории. Установленные виды использования могут устареть еще до окончания расчетного срока генерального плана. Например, развитие цифровой экономики породило новые форматы использования недвижимости: коворкинги, дата-центры, фулфилмент-центры, которые отсутствуют в приведенном классификаторе ВРИ, а типологизация таких объектов в качестве общественных или мест приложения труда, или какого-либо иного свойства является открытым вопросом, решение которого влияет на распределение функционального зонирования территории, правовым следствием которого выступает градостроительный регламент.

Еще одной проблемой является несоответствие между функциональным зонированием, устанавливаемым генеральным планом, и территориальным зонированием в правилах землепользования и застройки. Методические рекомендации пытаются решить эту проблему через «кросс-таблицу», но на практике возникают ситуации, когда один и тот же земельный участок попадает в разные функциональные зоны по генеральному плану и имеет иное назначение по правилам землепользования и застройки.

Судебная практика демонстрирует многочисленные споры, связанные с фактической несовместимостью деления земель по целевому назначению и одновременному использованию зонирования. Свежим примером выступает сложное дело, разрешенное в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона „О государственной регистрации недвижимости“ в связи с жалобами граждан Н. И. Гришиной, Н. З. Гулордавы и других». Предметом спора выступают земельные участки, правообладателями которых являются граждане, но расположены эти участки в землях Национального парка Сочи либо в составе земель лесного фонда. Данное целевое назначение априорно исключает частное правообладание, которое тем не менее имеет место быть, да еще в зарегистрированном виде.

Очевидно, что ограничение пользования земельным участком посредством прямого предписания видов разрешенного использования нуждается в дальнейшем совершенствовании, основанном на честном признании отсутствия права частной собственности на природный ресурс — землю, используемую для целей застройки. Фактически через механизм градостроительного регулирования происходит соци-

⁹ Lgal information institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/272/365> (дата обращения: 18.06.2025).

ализация земельной собственности, когда формально частный собственник может использовать свой участок только в рамках, установленных публичной властью.

При этом возможность установления частной собственности на землю как средство сельскохозяйственного производства также нуждается в дальнейшем обсуждении. Парадоксально, но земли сельскохозяйственного назначения, которые должны были бы иметь более жесткое регулирование в силу их особой ценности, на практике имеют более либеральный режим использования по сравнению с землями населенных пунктов.

Изложенное в настоящем разделе означает, что правомочие пользования, входящее в состав права собственности благодаря используемым механизмам градостроительных регламентов, является иллюзорным. У правообладателя на самом деле нет права пользования, поставленного в зависимость от автономии его воли. У правообладателя есть лишь возможность выбрать вид использования из перечня, предоставляемого публичной властью в регламенте. Возможность такого выбора нельзя признавать участием в обороте, основанном на имущественной самостоятельности субъекта и на наличии у него автономии воли (п. 2 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации). Следовательно, участие правообладателей земельных участков в территориальных зонах, в границах которых действует градостроительный регламент, в обороте не может рассматриваться в качестве частноправового участия.

3. Субстантивные правомочия правообладателей: содержание и ограничения

В условиях сформировавшейся системы расщепленного права владения на непосредственное и опосредованное, при наличии императивного ограничения прав пользования земельным участком градостроительным регламентом возникает вопрос о содержании оставшихся правомочий правообладателей земельных участков.

Классическая триада правомочий собственника — владение, пользование и распоряжение¹⁰ — в отношении земельных участков подвергается существенной трансформации. Как было показано выше, владение расщепляется на непосредственное (у правообладателя) и опосредованное (сохраняемое публично-правовым образованием). Пользование ограничено градостроительным регламентом и видами разрешенного использования.

Распоряжение земельным участком также имеет свои особенности. Согласно ст. 37 Земельного кодекса Российской Федерации, объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. При этом покупатель должен соблюдать установленное разрешенное использование земельного участка. Изменение вида разрешенного использования требует соблюдения процедур, установленных градостроительным законодательством.

Системный анализ законоположений правомочий собственника позволяет заключить, что правообладатель земельного участка сохраняет следующие субстантивные правомочия:

1. Право на извлечение доходов от использования земельного участка в рамках установленного вида разрешенного использования. Это может быть арендная плата, доходы от предпринимательской деятельности, осуществляемой на участке.

2. Право на улучшение земельного участка путем строительства объектов капитального строительства в соответствии с градостроительным регламентом. При этом параметры строительства (этажность, плотность застройки, отступы от границ участка) жестко регламентированы.

3. Право на защиту от неправомерных посягательств третьих лиц. Это включает виндикационный иск, негаторный иск, иск о признании права.

4. Право на отчуждение земельного участка путем продажи, дарения, передачи по наследству. Однако это право может быть ограничено преимущественным правом покупки (например, у участников долевой собственности), запретом на отчуждение земель сельскохозяйственного назначения, приграничных земель иностранным гражданам.

¹⁰ Гражданское право: учебник: в 3 т. / Е. Н. Абрамова [и др.]; под ред. А. П. Сергеева. М.: Велби, 2013. Т. 1. С. 620–621.

5. Право на раздел и объединение земельных участков при соблюдении требований земельного и градостроительного законодательства. Образуемые земельные участки должны соответствовать требованиям к предельным размерам, установленным для данной территориальной зоны.

При этом нельзя забывать, что система регулирования также предполагает иные ограничения, которые также ограничивают вещные права на земли:

- Публичный сервитут для отдельных целей (глава V.7 Земельного кодекса Российской Федерации) может быть установлен для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения без изъятия земельного участка. Собственник обязан обеспечить возможность использования участка в целях, для которых установлен сервитут.
- Зоны с особыми условиями использования территорий (ЗООУИТ) устанавливают дополнительные ограничения применительно к праву пользования. Например, в водоохранной зоне запрещается размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов. В санитарно-защитной зоне промышленных предприятий не допускается размещение жилой застройки.
- Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд (ст. 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации) ограничивает возможности по изменению вида разрешенного использования и строительству капитальных объектов.
- Специальный правовой режим имеют земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, территорий объектов культурного наследия. Здесь действуют дополнительные ограничения, установленные специальным законодательством.

В приведенной связи мнение Конституционного Суда Российской Федерации, высказанное в отношении ЗООУИТ в Определении от 6 октября 2015 г. № 2318-О о том, что «<...> ограничения права собственности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права» выглядит прекрасным пожеланием, не имеющим непосредственной связи с приведенным выше регулированием содержания права собственности и иных вещных прав на земельные участки.

Таким образом, субстантивные правомочия правообладателей земельных участков представляют собой сложную систему прав и корреспондирующих им обязанностей, содержание которых определяется не только гражданским законодательством, но и нормами земельного, градостроительного, природоохранного права. Фактически мы имеем дело не с классическим правом собственности, а с особым правовым режимом, который можно охарактеризовать как «обусловленную собственность» или «функциональную собственность», где права правообладателя поставлены в зависимость от соблюдения публичных интересов.

4. Механизмы трансформации правового режима в условиях цифровизации ЕГРН

Цифровая трансформация системы учета и регистрации прав на недвижимое имущество открывает новые возможности для совершенствования правового режима территориальных зон. Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), функционирующий в электронной форме с 2017 г., создает технологическую основу для перехода к новой модели регулирования земельных отношений.

Современное состояние цифровизации ЕГРН характеризуется следующими достижениями:

1. Интеграция кадастрового учета и регистрации прав в единой информационной системе, что позволяет получить комплексную информацию об объекте недвижимости, включая его характеристики и правовой статус.
2. Электронные сервисы предоставления сведений из ЕГРН, позволяющие получить информацию в режиме реального времени. По данным Росреестра, в 2023 году более 70 % запросов о предоставлении сведений из ЕГРН поступило в электронной форме¹¹.

¹¹ Итоговый доклад Росреестра за 2023 год [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.gov.ru/about/kolleg/kollegiya-rosreestra/zasedaniya-kollegii/arkhiv-zasedaniya-kollegii/arkhiv-materialy-zasedaniy-kollegii/2023-god/> (дата обращения: 18.06.2025).

3. Пространственные данные о границах земельных участков, территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий представлены в цифровом виде и доступны через публичную кадастровую карту.

Однако потенциал цифровизации используется не в полной мере. Предлагается развитие следующих направлений цифровой трансформации вещных прав на землю:

I. Смарт-контракты для земельных отношений. Технология блокчейн позволяет создать систему автоматического исполнения условий договоров, связанных с земельными участками. Например, договор аренды земельного участка может автоматически прекращаться при нарушении арендатором вида разрешенного использования, фиксируемого через систему дистанционного мониторинга¹².

II. Динамическое зонирование на основе анализа больших данных. Вместо статичных градостроительных регламентов, пересматриваемых раз в несколько лет, возможно создание системы, которая будет анализировать фактическое использование территории, экономические показатели, транспортные потоки и предлагать оптимальные виды использования для каждого участка.

III. Цифровые двойники территорий — создание виртуальных моделей территориальных зон, позволяющих моделировать последствия изменения видов разрешенного использования, параметров застройки, проведения инженерных коммуникаций. Это позволит принимать более обоснованные решения в сфере территориального планирования¹³.

IV. Токенизация прав на землю. Создание цифровых токенов, представляющих права на земельные участки или доли в них, может революционизировать рынок недвижимости. Это особенно актуально для земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности, где токенизация может решить проблему управления множественными мелкими долями.

V. Искусственный интеллект в кадастровой оценке. Использование алгоритмов машинного обучения для определения кадастровой стоимости земельных участков с учетом множества факторов: местоположения, вида использования, инфраструктурной обеспеченности, экологической ситуации.

VI. Автоматизированный контроль соблюдения земельного законодательства. Использование данных дистанционного зондирования Земли, анализируемых с помощью искусственного интеллекта, для выявления нарушений: неосвоение земельного участка, самовольное строительство, использование не по целевому назначению/неиспользование по целевому назначению¹⁴.

Важным аспектом цифровой трансформации является изменение самой парадигмы правового регулирования. Вместо жестких предписаний возможен переход к адаптивному регулированию, когда параметры использования земельного участка определяются на основе анализа множества факторов в режиме реального времени.

Примером может служить концепция «умного города», где виды использования земельных участков могут изменяться в зависимости от времени суток, дня недели, сезона. Парковка в дневное время может трансформироваться в рекреационную зону вечером, офисные здания — предоставлять помещения для образовательных целей в выходные дни.

Правовые вызовы цифровизации включают:

1. Обеспечение юридической значимости электронных данных. Необходимо законодательное закрепление статуса цифровых данных ЕГРН как единственного достоверного источника информации о правах на недвижимость. Существующая на сегодняшний день возможность опровержения презумпции достоверности сведений ЕГРН в декларируемом порядке должна быть вытеснена и заменена на исключительно судебную процедуру опровержения такой презумпции.

2. Межведомственное взаимодействие. Данные ЕГРН должны быть интегрированы с информационными системами налоговых органов, органов социальной защиты, правоохранительных органов.

¹² Краснов И. Д. Проведение сделок с недвижимостью с использованием смарт-контрактов // Международный журнал прикладных наук и технологий Integral. 2020. № 3. С. 537.

¹³ Цыпкин Ю. А., Кудряшов Ю. Н. Применение блокчейн-технологий в информационных системах в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2018. № 4 (159). С. 39. EDN: XPBHWP

¹⁴ Землякова Г. Л. Проблемы цифровизации государственных учетно-регистрационных услуг в отношении земельных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 7 (250). С. 94. EDN: FGBCGY

3. Трансграничное взаимодействие в рамках ЕАЭС для создания единого рынка недвижимости.

4. Важным направлением является создание цифровых платформ для вовлечения граждан в процессы территориального планирования. Вместо формальных публичных слушаний возможна организация постоянного диалога между властью, бизнесом и обществом через цифровые каналы. Попытки к такому взаимодействию формируются, но, к сожалению, не имеют нормативно-правовой основы¹⁵.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в России фактически сформировалась трехэлементная модель правового режима территориальной зоны, которая существенно отличается от классических представлений о праве собственности на землю.

Первый элемент — публично-правовое предписание вида разрешенного использования из ограниченного диапазона видов использования, установленного градостроительным регламентом. Этот элемент представляет собой императивное ограничение права пользования, которое собственник не может преодолеть в одностороннем порядке. Фактически происходит подмена частноправового регулирования публично-правовым, когда содержание права собственности определяется не волей собственника, а решением органов публичной власти.

Второй элемент — все вещные права на земельные участки являются производными от права собственности публично-правового образования, и эта производность сохраняет опосредованное владение у публично-правового образования. Это означает в том числе право негативной защиты исходного права публично-правового образования, сохраняющего опосредованное владение. Несмотря на отсутствие прямого законодательного закрепления института опосредованного владения, судебная практика *de facto* признает его существование, что создает дополнительные возможности для защиты публичных интересов.

Третий элемент — самостоятельные полномочия правообладателя, фактически означающие прямо классифицируемые правомочия, чья цифровизация приводит к тому, что вид использования земельного участка в территориальной зоне есть индивидуализация зоны, а не правомочие правообладателя. В условиях цифровизации эти полномочия всё больше приобретают характер технических параметров, заданных в информационной системе, а не субъективных прав в классическом понимании.

Данная модель отражает особенности российского правопорядка, сформировавшегося в результате некритичного заимствования элементов различных правовых систем без учета исторических традиций и социально-экономических реалий. Попытки заимствования институтов германского, нидерландского, американского права в отечественное регулирование, обремененное ресентиментом имущественного передела 1990-х гг., привели к созданию эклектичной системы, внутренне противоречивой и сложной в применении.

Трехэлементная модель правового режима территориальной зоны является отражением переходного состояния российского земельного права, балансирующего между советским наследием и стремлением к рыночным отношениям. Для дальнейшего развития этой модели представляется необходимым честно признать особую природу земельной собственности в России, где публичные интересы традиционно доминируют над частными, и дальнейшее развитие правового регулирования осуществлять с учетом этой специфики.

Список источников

1. Гражданское право: учебник: в 3 т. / Е. Н. Абрамова [и др.]; под ред. А. П. Сергеева. М.: Велби, 2013. 1040 с.
2. Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. М.: Статут, 2002. 584 с.

¹⁵ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 2024 г.). URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 10.02.2026).

3. Землякова Г. Л. Проблемы цифровизации государственных учетно-регистрационных услуг в отношении земельных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 7 (250). С. 93–100. EDN: KCATFE
4. Краснов И. Д. Проведение сделок с недвижимостью с использованием смарт-контрактов // Международный журнал прикладных наук и технологий Integral. 2020. № 3. С. 537–540. EDN: FGBCGY
5. Майборода В. А. Статус земель аграрных учебных заведений России / В. А. Майборода, Э. Т. Майборода // Аграрное и земельное право. 2025. № 3. С. 192–194. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_3_192. EDN: PNEHTE
6. Разуваев Н. В. Римское частное право: история и система: учебник. М.: Директ-Медиа, 2025. 396 с.
7. Синицын С. А. К проблеме владения правом в российском, германском и австрийском гражданском праве // Законодательство. 2010. № 10. С. 73–79. EDN: TAMJGX

Об авторе:

Майборода Виктор Александрович, доктор юридических наук, судья областного суда в отставке, доцент кафедры гражданского и трудового права, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); ORCID: 0000-0002-3439-1244, e-mail: victormaiboroda@yandex.ru

References

1. Abramova, E. N. (2013) Civil law. *Velbi*. 1040 p.
2. Kofanov, L. L. (ed.) (2002) Digests of Justinian. *Statut Publ.* 584 p. (In Russ.)
3. Zemlyakova G. L. (2022) Problems of digitalization of state accounting and registration services in relation to land plots. *Property relations in the Russian Federation*, no. 7 (250), pp. 93–100.
4. Krasnov, I. D. (2020) Conducting real estate transactions using smart-contracts. *International Journal of Applied Sciences and Technology Integral*, no. 3, pp. 537–539.
5. Mayboroda, V. A., Mayboroda, E. T. (2025) Status of Lands of Agricultural Educational Institutions of Russia. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, no. 3, pp. 192–194. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_3_192
6. Razuvaev, N. V. (2025) Roman Private Law: History and System. *Direct-Media Publ.* 396 p. (In Russ.)
7. Sinitsyn, S. A. (2010) The Issue of Possession in Russian, German and Austrian Civil Law. *Zakonodatelstvo*, no. 10, pp. 73–79. (In Russ.).

About the author:

Viktor A. Mayboroda, Doctor of Science (Jurisprudence), Associate Professor of the Department of Civil and Labour Law, Russian Presidential Academy of National and Public Administration, North-West Institute of Management, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID: 0000-0002-3439-1244, e-mail: victormaiboroda@yandex.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.